

Das Kammerwesen in Ungarn

Dr. Péter Krisztián Zachar

Im Vortrag soll in erster Linie die historische Entwicklung und die gegenwärtige Lage der verschiedenen ungarischen Kammerstrukturen dargelegt werden. Dabei wird detailliert auf die neuesten rechtlichen Entwicklungen und Herausforderungen eingegangen.

I. Geschichtliche Entwicklung

A) Die bürgerliche Ära

Zuerst gewinnen wir einen Einblick in die Geschichte der ungarischen Kammerautonomien der bürgerlichen Ära (1848-1939). Dabei wird die Entstehung der gesetzlich geregelten, auf obligatorischer Mitgliedschaft basierenden Handels- und Industriekammern im Jahre 1850 als Akt der Zentralisationsbestrebungen des neoabsolutistischen Hofes gewertet, der jedoch für die Modernisierung der ungarischen Wirtschaft von großer Bedeutung war. Mit der Wiederherstellung der historischen ungarischen Verfassungsmäßigkeit begann 1867 der Prozess, im Laufe dessen die Kammern auf eine neue gesetzliche Grundlage gestellt wurden (GA. VI./1868). Damit wurde eine verfassungsmäßige, liberale und der Interessenvertretung, sowie dem Interessenschutz dienende (zum Teil zivile) Autonomieorganisation hergestellt. Neben den Handels- und Industriekammern entstanden im Jahre 1874 die Advokatenkammern (GA. XXXIV./1874) und die Notariatskammern (GA. XXXV./1874).

Erst nach dem Ersten Weltkrieg und dem Diktat von Trianon konnten in „Rest-Ungarn“ neue Kammerstrukturen errichtet werden. 1920 wurden in Ungarn auch die Landwirtschaftskammern mit Pflichtmitgliedschaft geschaffen (GA. XVIII./1920). An der Spitze des sich neu herausbildenden Interessensvertretungssystems stand ein Organ mit nationalem Wirkungskreis, das im Vergleich zur Organisation der bisherigen Kammern als Neuheit galt. Ebenfalls wurden zahlreiche Berufskammern geschaffen. Neben den bereits funktionierenden Interessensvertretungen wurde 1923 die Ingenieurskammer Budapest mit nationalem Wirkungskreis aufgestellt (GA. XVII./1923); 1936 folgten die Ärztekammern (GA. I./1936), bzw. ab 1938 - teilweise, um die Menschen jüdischer Herkunft aus dem entsprechenden Berufszweig hinauszudrängen - die Pressekammer, Schauspielkammer und Filmkammer (GA. XV./1938), die als Kammern über eine zweifelhafte Autonomie verfügten und viel mehr den politischen Bestrebungen gewisser Regierungskreise dienten.

B) Die Zeit des „Staatssozialismus“

Die meisten Kammerstrukturen wurden ab 1945 in mehreren Etappen aufgelöst und dem neuen kommunistischen Staatsprofil angepasst. Ab dem Ende des Zweiten Weltkriegs bis zur Wende 1989/1990 waren lediglich zwei Organisationen tätig, die sich selbst als Kammern bezeichneten. Die Handelskammer war jedoch nur ein Schatten ihrer Vorgängerin: sie verfügte über keine territorialen Organe, durfte keine Interessensvertretungsarbeit ausüben und versah nur diverse Aufgaben im Zusammenhang mit dem Außenhandel. Infolge der wirtschaftlichen, später politischen Veränderungen um die Mitte der 1980er Jahre, die eine Konsequenz der Ölkrise, bzw. des Beitritts Ungarns zum Internationalen Währungsfonds waren, hatten auch die Protagonisten des Handels und der Industrie immer entschiedener das Bedürfnis, dass ihre Interessen von einer Organisation dargestellt werden. So wurde die Tätigkeit der Kammer erweitert, ja später verfügte die Organisation, die dann bereits den Namen Ungarische Wirtschaftskammer trug, sogar über regionale Kommissionen.

Die andere, in der Zeit des Sozialismus tätige Organisation war das System der Anwaltskammern. Die auf regionaler Grundlage, aber in viel geringerer Zahl als früher aufgestellten Anwalts-Interessensvertretungen waren jedoch eher Mittel der Aufsicht der Staatsmacht über die Mitglieder und konnten im Grunde keine Interessen geltend machen. Ab der zweiten Hälfte der 1960er Jahre - mit einer Lockerung der Kádár-Diktatur - gelang

es ihnen aber, mehrere nach vorne weisende Schritte im sozialen Bereich zur Unterstützung ihrer Mitgliedschaft zu machen.

C) Nach der Wende

Mit der politischen Wende kam es infolge des Vereinsgesetzes (GA. II./1989) zur Neugründung zahlreicher ziviler Organisationen, die sich wegen den historischen Wurzeln auch als Kammern bezeichneten. Die Zahl der Mitglieder und die finanziellen Möglichkeiten, folglich auch die Spielräume der sich auf der Grundlage der freiwilligen Mitgliedschaft organisierenden Kammern waren ziemlich unterschiedlich. Im Zusammenhang mit den größeren, ein wahres Bedürfnis erfüllenden Organisationen erkannte jedoch auch die erste demokratische Regierung Ungarns unter Ministerpräsident József Antall, dass es in ihrem Falle notwendig wäre, ihren Status mit Hilfe einer Rechtsvorschrift zu regeln und ihnen bestimmte öffentliche Aufgaben anzuvertrauen, um den Staatsapparat zu entlasten. Im Zeichen dieser Bestrebung wurde nunmehr den Kammern 1994 per Gesetz der Charakter von Körperschaften öffentlichen Rechts festgelegt und damit ihre Anzahl auch geregelt.

II. Gegenwärtige Lage und aktuelle Herausforderungen:

A) Wirtschaftskammern:

Im Bereich der Wirtschaft entstanden als Folge die Handels- und Industriekammern, die Kleinunternehmer beherbergenden Handwerkskammern, bzw. die Agrarkammern jeweils mit Pflichtmitgliedschaft und der Funktion als Körperschaften öffentlichen Rechts (GA. XVI./1994). Der rechtliche Status dieser Organisationen änderte sich jedoch schon bald, kaum ein halbes Jahrzehnt später, als die obligatorische Mitgliedschaft 1999 per Gesetz abgeschafft wurde. Zudem wurden die Handwerkskammern in die Handels- und Industriekammern integriert, und ein bedeutender Teil der Befugnisse der so bestehen bleibenden beiden Wirtschaftskammerstrukturen eingeschränkt (GA. CXXI./1999).

Auf Grund der zusammenfassenden Daten der Ungarischen Handels- und Industriekammer signalisierten bis zur gesetzlich festgelegten Frist (30. Juni 2000) insgesamt 5% aller Unternehmen, dass sie ihre Mitgliedschaft in den Kammern auch weiterhin aufrecht erhalten wollen. In Anbetracht der genauen Zahlen bedeutete dies, dass von den 727.384 registrierten Kammermitgliedern lediglich 29.523 signalisierten, dass sie auch ab Oktober 2000 Mitglied in einer der Kammern sein werden. Auch die Arbeit der Agrarkammer wurde von ähnlich dramatischen Entwicklungen begleitet, da von den ursprünglich 187.000 Mitgliedern lediglich 5%, also 9.500 Protagonisten des Wirtschaftslebens signalisierten, dass sie auch weiterhin ihre Kammermitgliedschaft aufrecht erhalten wollen.

Zur zwangsweise Umgestaltung der wirtschaftlichen Selbstverwaltungen kam es gerade in einer Zeit, als es am ehesten notwendig gewesen wäre, dass die Kammern ihre Tätigkeit ungestört ausüben können. Das Land stand kurz vor dem Beitritt zur Europäischen Union, und in der Zeitspanne zwischen 2000 und 2004 wäre es eine der wichtigsten Aufgaben der Kammern gewesen, sowohl die Wirtschaft des Landes allgemein, als auch die ungarischen Protagonisten des Wirtschaftslebens auf die Folgen und Herausforderungen des EU-Beitritts vorzubereiten. Gemäß dem Gesetz über die Wirtschaftskammern haben die Kammern ihre öffentlich-rechtlichen und Verwaltungsaufgaben, die von der früheren Rechtsvorschrift in ihren Aufgaben- und Wirkungsbereich gegeben wurden, bis zum 31. Oktober 2000 durchführen können.

Die ungarischen Wirtschaftskammern, die zur Zeit zwar über eine freiwillige Mitgliedschaft verfügten, aber theoretisch weiterhin als Körperschaften öffentlichen Rechts fungieren, benötigten weitere vier-fünf Jahre, um ihre Tätigkeit zu konsolidieren, die materiellen Voraussetzungen des Betriebs zu schaffen und erneut mit einer zunehmenden Anzahl von Mitgliedern an der Artikulierung der Interessen der ungarischen Wirtschaft teilnehmen zu können. Es ist wohl auch gelungen, die ersten gemeinsamen Punkte mit der Regierung zu finden, da die Verkleinerung und Entlastung der staatlichen Verwaltung unter

den Bedürfnissen der politischen Elite einen immer stärkeren Akzent erhält - und dies könnte für einen Teil der Kammern die Übertragung weiterer Aufgaben bedeuten. Der Meinung einiger Kammerleiter zufolge würde das eine teilweise Rückkehr zum früheren Standpunkt bedeuten, wonach die Kammern genau im Interesse der Organisierung der kleinen und zielgerichteten staatlichen Verwaltung als Selbstorganisierung der Betroffenen erscheinen.

B) Berufskammern:

Auch hinsichtlich der Berufskammern war Anfang der 1990er Jahre ein ziemlich bunter Reigen zu beobachten. Heute jedoch hat sich infolge der gesetzlichen Regelung des Begriffs der Kammer die Zahl der Organisationen mit einer durch das Gesetz festgelegten Struktur und einem Rechtsbereich, die sich zu Recht als Kammer bezeichnen, stabilisiert. Von diesen sind infolge des vertretenen Fachkreises die Anwalts-, die öffentliche Notariats-, die Ingenieurs-, die Architekten-, die Apotheker-, die Ärztekammer, sowie die Kammer der Angestellten im Gesundheitswesen hervorzuheben. Den Grund für die Entstehung der funktionalen Selbstverwaltungen können wir in erster Linie darin suchen, dass einzelne Berufe, die Vertrauenselemente, akzentuierte ethische Inhalte oder Berechtigungen mit dem Charakter öffentlicher Gewalt tragen, ab ovo infolge ihrer Natur einer Selbstregelung, Selbstverwaltung bedürfen.

Zwölf Körperschaften öffentlichen Rechts aus dem Kreis der beruflichen Kammern schufen den Verband Ungarischer Berufskammern (*Magyar Szakmai Kamarák Szövetsége*). Dieser begann seine Tätigkeit im Jahre 2006. Im Mittelpunkt stehen die Arbeit der freiberuflichen Kammern und die Geltendmachung der fachlichen und ethischen Anforderungen zugunsten der ganzen Gesellschaft. Ziel ist die Schaffung eines Verbandes, der mit seiner engen Zusammenarbeit das gesellschaftliche Gewicht und die Anerkennung der Mitgliedschaft, den Informationsaustausch untereinander, sowie die Möglichkeit der Geltendmachung der Interessen erhöht und die fachlichen Interessen der einzelnen Kammern und ihrer Mitglieder vermehrt schützt.

Parallel dazu war auch hinsichtlich des rechtlichen Spielraumes der beruflichen Selbstverwaltungen eine bedeutende Veränderung zu beobachten: das Gesetz XCVII. des Jahres 2006 über die im Gesundheitswesen tätigen Berufskammern, das die Fragen bezüglich der Interessensvertretung der Ärzte, Apotheker und Fachangestellten im Gesundheitswesen gleichzeitig regelt, schaffte im Falle dieser drei Kammern die Pflichtmitgliedschaft ab. Infolge dieser Entscheidung des Parlaments ist nicht nur die effektive Geltendmachung der Interessen dieser Berufe, sondern auch die ethisch-disziplinäre Kontrolle der diesen Beruf ausübenden Personen in Ungarn schwieriger, bzw. problematischer geworden.

III. Konklusion

Die ungarischen Kammern sind in einem Prozess der Veränderung. Ihre Entwicklung nach der politischen Wende 1989/1990 ist noch immer nicht abgeschlossen und die Sphäre der Politik ist noch immer nicht einheitlich hinsichtlich der rechtlichen Regulierung dieser Interessenvertretungen. Der Autor ist der Meinung, dass es viel über die Betriebsmechanismen, ja sogar über die Auffassung von Demokratie eines politischen Systems verrät, wie es sich gegenüber den Vertretern der nicht-politischen Sphäre verhält: sieht es sie wohl als Partner an und gewährt es einigen von ihnen als tatsächliche Akteure Zugang zu den Prozessen der Vorbereitung der Entscheidungen, oder gegebenenfalls in die Prozesse der Entscheidungsfindung selbst, oder nicht? Und da die Kammern unserer Ansicht nach zu den nicht-politischen Organisationen zählen (und vielleicht sogar die altherwürdigsten und stärksten Strukturen auf diesem Gebiet sind), sind die Anerkennung oder die fehlende Anerkennung dieser durch den Staat, bzw. ihr Verhältnissystem zur Regierung gute Indikatoren dafür, wie das Politikum des gegebenen Landes über die Herausforderungen und Methoden der Machtausübung im 21. Jahrhundert denkt. Diesbezüglich hat Ungarn noch einiges aus den verschiedenen westeuropäischen Modellen zu lernen.